

# S'adapter pour apprendre et apprendre pour s'adapter : conseils pratiques tirés de projets de développement internationaux

Derick W. Brinkerhoff, Sarah Frazer et Lisa McGregor



De nos jours, les blogs, les ateliers, les séminaires et les publications sur l'approche systémique, la complexité, la réflexion et le travail soigneux du contexte politique, la programmation itérative et la gestion adaptable abondent dans la communauté internationale du développement. Les responsables sont aux prises avec les implications pratiques de ces concepts et les agences donatrices cherchent de plus en plus à les incorporer dans les réformes de leurs politiques, procédures et programmes. Une étude datant de 2015 sur l'approche systémique à l'Agence des États-Unis pour le Développement International (USAID) a conclu que les perspectives d'un changement couronné de succès sur le long terme dépendent « en grande partie de ce qu'il se passe sur le terrain, où les acteurs des pays (État, secteur privé, société civile), les organisations chargées de la mise en œuvre, les autres bailleurs de fonds et le personnel des missions interagissent entre eux. »<sup>1</sup>(p26)

## Implications politiques clés

- Les principes de gestion et de programmation adaptables gagnent en popularité auprès des agences bailleurs de fonds et des partenaires de mise en œuvre pour faire face à la complexité et l'incertitude inhérentes au développement international.
- Un focus sur l'adaptation change la théorie traditionnelle sur le cycle des programmes et fait fusionner la conception, la mise en œuvre et l'évaluation.
- La programmation et la gestion adaptables prévoient l'utilisation des informations et de l'apprentissage pour éclairer les ajustements lors de la mise œuvre, ce qui exige des systèmes de suivi et d'évaluation qui vont au-delà de la publication d'indicateurs précisés au préalable.
- Des structures et processus de gestion qui offrent un soutien sont essentiel pour encourager l'apprentissage, la souplesse et l'adaptation. Les bailleurs de fonds et les entités chargées de la mise en œuvre expérimentent la manière dont les passations de marchés, la planification du travail et les rapports d'activités peuvent encourager la programmation et la gestion adaptables pour arriver à de meilleurs résultats.

Ce document souligne les éléments clés de la programmation et de la gestion adaptables et offre des exemples issus du terrain indiquant ce à quoi cela ressemble en pratique, sur la base de l'expérience de RTI International. Il identifie également certains des défis relatifs à la programmation et la gestion adaptables et offre des recommandations qui peuvent contribuer à les surmonter.

## Éléments et applications de la gestion adaptable

Comme pour bien des concepts du développement international, il existe plusieurs définitions et libellés pour le concept de la gestion adaptable, mettant tous l'accent différent sur des éléments essentiels. L'une des définitions met l'accent sur le fait qu'il s'agit d'une gestion de programmes qui traite

les interventions comme des solutions expérimentales à des problèmes mal ou partiellement compris et pour lesquels les activités sont des tests qui génèrent des données permettant d'apprendre ce qui fonctionne.<sup>2</sup> Une autre définition voit la gestion adaptable comme se concentrant sur l'exploration d'approches alternatives pour répondre à une ensemble donnée d'objectifs, l'adaptation se faisant ainsi par le biais de l'application de connaissances antérieures et d'apprentissage d'action en temps réel.<sup>3</sup> Une autre définition est celle de l'approche PDIA (Adaptation Itérative Axée sur les Problèmes). Au départ, un problème particulier est identifié au niveau local et par des processus à répétition de travail participatif, à tâtons et à retour d'informations, des solutions émergent de manière itérative.<sup>4</sup>

Ces définitions ont plusieurs caractéristiques en commun:

- **Lien entre l'adaptation et l'apprentissage** : Elles font toutes le lien de manière explicite entre l'apprentissage et la gestion adaptable.
- **Recadrage de la conception et de la mise en œuvre du projet** : Elles modifient le modèle linéaire du cycle traditionnel de projets en trois étapes (conception, mise en œuvre, évaluation) en une séquence souple d'expériences et d'ajustements à répétition basés sur l'apprentissage.
- **Gestion par le biais de structures et processus favorables à la flexibilité** : Elles favorisent la collaboration participative avec les parties prenantes, la planification et l'action itératives et la prise de décisions progressive.
- **Intégration du suivi, de l'évaluation et de l'apprentissage** : Elles combinent le suivi, l'évaluation et l'apprentissage pour fournir des informations en temps réel sur les progrès pour soutenir la prise de décisions basée sur des faits évidents.

Après un aperçu de la manière dont les bailleurs de fonds ont adopté l'approche systémique et la programmation adaptable, le reste du document se concentrera sur les quatre éléments et en offrira des exemples. Nous explorerons également les implications pour une gestion adaptable réussie.

### Bailleurs de fonds, approche systémique et programmation adaptable

L'application de l'approche systémique et de la programmation adaptable au développement international n'est pas nouvelle. Les discussions d'aujourd'hui font souvent référence à la complexité et à l'incertitude croissantes afférant au développement international comme alimentant la nécessité de prêter attention aux systèmes et à l'adaptation. Cependant, la complexité et l'incertitude sont des caractéristiques de longue date du paysage du développement international, depuis les débuts de l'assistance étrangère formelle, mais la dominance des solutions techniques combinées aux

politiques des bailleurs de fonds les a occultées. Dans le cas de l'USAID, le gouvernement Reagan a introduit un système de responsabilité de plus en plus rigide et étroit pour des résultats prédéterminés et a commencé à réduire les effectifs de l'Agence en remplaçant des fonctionnaires par des contractuels. Ces pressions se sont traduites par un écart croissant entre les systèmes de fonctionnement de l'USAID et les résultats de développement qu'elle cherchait à obtenir. L'ancien Administrateur de l'USAID Andrew Natsios a dit de l'Agence qu'elle souffrait de ce qu'il appelait un trouble obsessionnel de mesure.<sup>5</sup> Les formes actuelles de l'approche systémique et de la programmation adaptable peuvent être vues comme une réaction à cet écart et comme un effort visant à répondre aux dynamiques fondamentales et complexes du développement socio-économique.

La récente incorporation de la programmation adaptable à l'USAID a pris de l'élan avec la réforme des processus organisationnels et opérationnels intitulée « USAID Forward », lancé en 2010.<sup>1</sup> Cette initiative a créé le Bureau des Politiques, de la Planification et de l'Apprentissage (PPL), menée à des réformes de mise en œuvre et des passations de marchés (son nom ayant changé en 2013 pour devenir *Local Solutions*) et renforcé les talents et les compétences humaines de l'Agence. Le PPL a remanié le cycle des programmes de l'USAID, révisant de manière importante la formulation de stratégies, ainsi que la conception et la mise en œuvre des programmes.<sup>6</sup> Par exemple, la Stratégie de Coopération de Développement du Pays (CDCS) commence par une analyse de la situation et du problème, incorpore les points de vue de plusieurs parties prenantes, ainsi que des études et exercices de bilan antérieurs. Elle identifie ensuite les systèmes pertinents associés aux objectifs de développement et aux domaines de programmation de la Mission. Le PPL a également élaboré ce que l'on nomme le modèle CLA (Collaboration, Apprentissage (« Learning », en anglais), Adaptation), qui met l'accent sur le suivi et l'apprentissage conjoint par le biais d'exercices de réflexion périodiques dont le but est de générer un retour d'informations pour permettre une adaptation itérative de l'orientation en matière de programmation.<sup>7</sup>

L'approche systémique utilisée par le Département pour le Développement International du Royaume-Uni (DFID) est issue de l'initiative « Drivers of Change » (Moteurs du Changement) du début des années 2000 qui identifiait les facteurs économiques et politiques sous-jacents associés à la pauvreté. L'orientation que le DFID a produit favorisait la programmation particulière au contexte, ce qui a mené la planification de l'assistance aux pays à se concentrer moins sur la production d'un plan prédéterminé et davantage sur la mise en place d'un processus continu d'analyse et de réflexion comme base de l'adaptation au fil du temps.<sup>8</sup> En

2013, le DFID a réalisé un examen interne de ses procédures, capacités et opérations de programmation. L'évaluation a conclu que bien que les efforts précédents de rationalisation et de réforme aient produit des efficacités administratives, le DFID devait se tourner vers l'habilitation d'interventions rapides, souples et adaptables aux contextes locaux. Le DFID a révisé ses procédures pour répondre à ces préoccupations avec un ensemble de « règles intelligentes ».<sup>9</sup> Il continue à encourager le dialogue et l'analyse sur la souplesse, l'adaptation, les systèmes et la durabilité ; d'ailleurs, beaucoup de ces sollicitations reflètent ces principes.

Le Département des Affaires Étrangères et du Commerce de l'Australie (DFAT) a également introduit des concepts de systèmes et modifié ses politiques et procédures de manière à permettre une programmation plus souple et adaptable. Entre autres innovations du DFAT l'on compte un partenariat avec les entités de mise en œuvre pour une identification conjointe et itérative des interventions ancrées dans le contexte par le biais d'un processus de recherche éclairé par la politique.<sup>10</sup>

Parallèlement au réexamen des pratiques opérationnelles et de programmation des bailleurs de fonds, et bien souvent en collaboration avec eux, les chercheurs et les praticiens ont organisé des conversations collectives sur le concept de Réflexion et de Travail axés sur les Politiques (« Thinking and Working Politically » ou TWP)<sup>11</sup> et celui du Développement Fait Différemment (« Doing Development Differently » ou DDD).<sup>12</sup> Au cœur de ces conversations se trouve une attention prêtée à la programmation et à la gestion adaptables, incarnées par la rubrique PDIA désormais bien connue et sa boîte à outils mentionnée plus tôt.

### Lien entre l'adaptation et l'apprentissage

L'apprentissage qui soutient l'adaptation représente une reconnaissance de la complexité et l'incertitude inhérentes aux programmes de développement international. De ce fait, il est d'autant plus important de recueillir et d'analyser des informations sur des caractéristiques contextuelles, car de tels efforts posent les bases d'un apprentissage capable d'éclairer l'adaptation. Bien que l'apprentissage sous forme de recherche soit une valeur intrinsèque qui contribue aux connaissances, une concentration sur l'usage de l'apprentissage pour éclairer les ajustements lors de la mise en œuvre des projets tient une place importante dans la gestion adaptable réussie.

La programmation adaptable prévoit des boucles de retour d'information qui canalisent les informations sur les activités, les extrants et les résultats des projets à l'intention des décideurs. Une forme d'apprentissage à boucle unique dépend du suivi de l'information sur les progrès réalisés au sein de limites préalablement établies, par exemple, un plan de travail annuel avec des cibles précises, pour voir si les plans et les

actions s'alignent. Cela permet aux responsables de déterminer s'ils atteignent leurs cibles et d'apporter des corrections à mi-parcours. L'apprentissage à double boucle mène à des questions concernant la mesure dans laquelle les cibles des activités et les objectifs eux-mêmes sont pertinents. Ces réflexions d'un ordre plus élevé concernent les stratégies, les hypothèses et les valeurs sous-jacentes, les résultats non anticipés et émergents et les distributions de pouvoir.\*

Un des outils que les agences donatrices et les partenaires de mise en œuvre utilisent de plus en plus pour éclairer ces réflexions est l'Analyse de l'Économie Politique (AEP).<sup>14</sup> L'expérience montre que, pour soutenir de manière efficace l'apprentissage et l'adaptation, l'AEP fonctionne au mieux lorsqu'elle est axée sur les problèmes et participative, impliquant les programmeurs et les équipes de mise en œuvre, et non juste les chercheurs. Les bailleurs de fonds et les entités de mise en œuvre préconisent l'appropriation du processus d'AEP par le personnel du projet et de terrain pour qu'il soit efficace, cela signifie que l'AEP doit être ancrée au sein des équipes de projets pour générer des informations qui permettent une action.<sup>15</sup> L'Encadré 1 donne un exemple.

#### Encadré 1. Analyse d'économie politique appliquée au niveau des projets

En juillet 2017, RTI a réalisé une Analyse d'Économie Politique (AEP) axée sur les problèmes du projet GOLD (Gouvernance Locale pour le Développement) financé par l'USAID au Sénégal autour de questions de décentralisation fiscale. Le projet GOLD œuvre de manière à renforcer la gouvernance locale efficace en renforçant les capacités des autorités locales et la participation de la communauté. Une équipe collaborative de chercheurs de RTI, un expert en décentralisation fiscale et des membres du personnel du projet locaux ont travaillé ensemble pour découvrir les défis relatifs aux transferts budgétaires de l'État central aux collectivités. L'équipe a réalisé des recherches de bureau, organisé un atelier interne pour identifier et évaluer les problèmes et les parties prenantes, réalisé des entretiens et analysé les résultats.

L'équipe a identifié huit thèmes essentiels sur la base de l'AEP et a élaboré des recommandations concrètes associées à chacun des thèmes. Un des thèmes centraux était la multiplicité des acteurs au niveau de l'État central impliqués dans la décentralisation, les transferts budgétaires et le soutien aux collectivités, beaucoup ayant des mandats qui se chevauchent et des engagements variables en faveur de la décentralisation. Un des thèmes associés était le manque de clarté sur les critères relatifs aux transferts budgétaires et l'impact de l'influence politique sur les allocations aux collectivités. L'équipe du projet GOLD a préparé un document conceptuel destiné à la mission de l'USAID incorporant les résultats de l'AEP et proposant des actions que le projet GOLD pouvait entreprendre pour contribuer à l'amélioration des processus et des systèmes.

\* Cette conceptualisation souvent citée des rôles des mécanismes du retour d'information dans l'apprentissage provient des travaux du théoricien organisationnel Chris Argyris.<sup>13</sup>

L'utilisation quasi-omniprésente des tableaux de bord de données en ligne pour le suivi de l'activité et des indicateurs a accru l'efficacité de l'apprentissage à boucle unique. Cependant, l'apprentissage à double boucle prévoit des outils différents tels que la cartographie des résultats par exemple, méthode qualitative qui permet aux projets de recueillir des informations sur les comportements, les actions et les relations afin de compléter la collecte de données de routine. Cela est particulièrement utile dans des situations complexes où les causes et les effets ne sont pas toujours clairs ni directs.<sup>16</sup>

Une des implications de l'apprentissage à double boucle est le fait que si les ressources du projet sont entièrement engagées, l'adaptation, l'élaboration et l'essai d'alternatives peuvent être très difficiles.<sup>4</sup> Certains bailleurs de fonds ont tenté de prendre en charge ces contraintes. Par exemple, l'USAID utilise une pratique appelée « Fenêtres d'Opportunité » (« Windows of Opportunity ») qui réserve un pourcentage du budget des projets pour permettre une modification de l'orientation et des activités en réaction à des conditions et à un apprentissage changeant.

### Recadrage de la conception et de la mise en œuvre du projet

Une concentration sur l'adaptation modifie la réflexion traditionnelle sur le cycle des programmes. D'une part, elle fait disparaître les séparations entre la conception, la mise en œuvre et l'évaluation et, d'autre part, elle recadre le cycle pour prendre en compte la complexité des problèmes de développement et des voies de changements non linéaires. La conception devient un exercice d'expérimentation où les activités sont formulées pour générer les données nécessaires à l'adaptation. Ces données éclaireront l'apprentissage sur la théorie du changement et l'impact du contexte local. La gestion de la mise en œuvre revient à traiter la conception des projets comme un modèle à ajuster sur la base d'essais itératifs, plutôt que comme une feuille de route à suivre à la lettre. L'évaluation transforme un exercice après coup axé sur le passé et réalisé par des observateurs extérieurs en plateforme orientée vers l'avenir qui soutient des cycles rapides d'apprentissage, d'adaptation et d'évaluation par le biais de processus participatifs avec les parties prenantes internes et externes.

Une des approches, décrite à l'Encadré 2, est un apprentissage séquentiel où la mise en œuvre se fait en cycles rapides de réalisation et de retour d'information qui permet un peaufinage des activités et une adaptation aux circonstances particulières, suivis de points de réflexion périodiques pour revisiter les hypothèses de départ et reconcevoir et modifier au besoin.

### Encadré 2. Conception et mise en œuvre de projet itératives en Haïti

Le projet LEVE (Amélioration des Entreprises et Filières Locales) de RTI en Haïti, financé par l'USAID, cherche à améliorer la compétitivité des chaînes de valeur dans les secteurs de l'agrobusiness, du textile et du bâtiment pour, à terme, mener à une création d'emploi. Le projet LEVE a démarré en 2014 avec une évaluation de 7 mois, très similaire à une période de démarrage, qui s'est intéressée au statu quo ; identifié des champions, des personnes d'influence et des structures d'incitations ; indiqué des points d'entrée potentiels pour motiver le changement et qui a validé les résultats escomptés. Sur la base de l'évaluation, l'équipe du projet LEVE a lancé des activités qui ont maximisé les chances d'implication des parties prenantes et de constitution de coalitions pour le changement. Pour satisfaire des cibles annuelles établies de manière conjointe avec l'USAID, le projet LEVE a recherché une masse critique d'activités pour produire des résultats. À la suite de la période d'évaluation, le projet LEVE a initié 193 activités « à petites mises » avec près de 90 entreprises et associations professionnelles locales et internationales.

Par exemple, dans la filière du BTP (bâtiment et travaux publics), l'un des problèmes clés identifiés lors de l'évaluation était le manque d'accès à des employés compétents pour les sociétés locales, ce qui limitait leurs capacités à répondre à des appels d'offre, souvent gagnés par des sociétés de BTP internationales. En 2015, le projet LEVE, de concert avec la Chambre de métiers et de l'artisanat haïtiens, l'Institut national de formation professionnelle et la Chambre de commerce américaine en Haïti, a organisé une exposition et des olympiades des compétences. Le concours rassemblait six écoles de formation professionnelle dont les élèves sont entrés en concurrence en trois spécialités : travail d'électricien, maçonnerie et plomberie. L'exposition et le concours a permis aux établissements d'enseignement d'établir des liens avec des sociétés privées et a permis aux élèves d'avoir accès à des débouchés professionnels. De ce fait, plus d'entreprises et d'établissements de formation professionnelle ont commencé à établir des liens entre eux pour offrir des possibilités d'emploi et un retour d'information sur les besoins du secteur (programme d'enseignement, technologie à jour, etc.). Un deuxième concours professionnel a été organisé en novembre 2017.

Pour chacun de ces trois secteurs, l'équipe du projet LEVE a organisé des séances de réflexion pour suivre les progrès par rapport aux indicateurs et a pris des décisions en temps réel quant à la modification, l'abandon ou l'ajout d'activités. L'équipe se réunissait initialement deux fois par mois mais le nombre d'activités requérant d'importants ajustements a baissé et ces réunions sont donc devenues trimestrielles. Le processus de gestion adaptable de conception des activités qui correspond au contexte, les tests et la mesure des résultats des activités et la modification régulière des plans de travail et des rapports trimestriels pour offrir une justification de la modification, de l'abandon ou de l'ajout des activités ont aidé le projet LEVE à constituer des chaînes de valeur fortement intégrées qui deviennent plus compétitives et plus capables de générer des emplois.

Une approche alternative est l'apprentissage parallèle, où plusieurs solutions différentes sont testées de manière simultanée. Cette approche exemplifie l'essai expérimental d'interventions qui est au cœur du PDIA. Elle convient aux situations dans lesquelles les projets cherchent, à tâtons,

à trouver une théorie du changement pour déterminer quelle intervention ou quelle combinaison d'interventions fonctionne le plus efficacement dans le contexte du projet.<sup>†</sup> L'Encadré 3 offre un exemple d'essai simultané de variations de l'intervention d'un projet sur la lecture dans les écoles primaires. Cette approche d'apprentissage peut être mise en œuvre à l'aide de conceptions quasi-expérimentales et d'essais randomisés contrôlés ou par le biais de moyens plus informels, tels que l'observation des participants par le personnel d'un projet et les homologues du pays, avec le soutien de données de suivi du projet. Au fil du temps, une fois les interventions les plus efficaces identifiées et les activités et plans reconçus de manière à incorporer cet apprentissage, la mise en œuvre peut repasser à l'approche séquentielle.

### Encadré 3. Identification de ce qui fonctionne pour l'amélioration de la lecture dans les classes primaires

RTI a mis en œuvre le programme EGRA (Évaluation de la Lecture dans les Classes primaires) dans plus de 70 pays et en 120 langues. Dans le cadre du projet Tusome au Kenya, financé par le DFID et l'USAID, RTI a soutenu la conception et l'élaboration d'un essai randomisé contrôlé par groupes d'un ensemble de matériels au niveau de classe comprenant des documents d'aides aux enseignants, des livres pour les élèves et les enseignants et des supports et autres éléments, à l'aide de l'EGRA pour mesurer l'apprentissage. L'essai pluriannuel comparait les variétés d'une intervention similaire pour acquérir des preuves sur les pratiques les mieux adaptées à l'obtention de gains de performance en lecture à un prix abordable pour les autorités.

Ces projets à petites mises ont éclairé la conception du projet plus large et les aspects les mieux réussis de la conception du programme ont été appliqués au niveau national. Une évaluation de mi-parcours a révélé d'importants progrès au niveau de l'apprentissage des élèves, tels que les compétences de base en maîtrise de l'association entre les lettres et les sons, ainsi qu'en maîtrise de la lecture à voix haute et qu'en compréhension. En réaction à ces résultats, le ministère kényan de l'Éducation a travaillé avec l'USAID, le DFID et le Partenariat mondial pour l'éducation (GPE) pour mettre en œuvre le programme EGRA dans près de 25 000 écoles touchant ainsi plus de 7 millions d'élèves.

### Gestion par le biais de structures et processus respectueux de la souplesse

De nombreux observateurs ont remarqué les défis pratiques de l'association de ces approches d'apprentissage souples en matière de conception et de mise en œuvre à des structures et processus de gestion bureaucratiques en place chez les bailleurs de fonds. Ces structures et processus de gestion imposent souvent des limites quant à où l'adaptation et l'apprentissage ont lieu. Des processus flexibles de bailleurs de fonds pour la passation de marchés, la sous-traitance et la production de rapports sont essentiels à l'apprentissage et à

une programmation flexible, comme les études sur le sujet le reconnaissent et en discute depuis longtemps, et comme le personnel des agences donatrices et leurs partenaires de mise en œuvre le reconnaissent aisément.<sup>‡</sup>

Du point de vue des entités chargées de la mise en œuvre, le point de départ des structures d'adaptation et d'apprentissage est l'appel d'offres du bailleur.<sup>§</sup> Les appels d'offres de l'USAID, du DFID et du DFAT précisent généralement le problème à prendre en charge, les objectifs et les cibles à atteindre, les résultats à produire, le calendrier et les ressources. Les propositions couronnées de succès ont tendance à être celles qui promettent un niveau relativement élevé de certitude en ce qui concerne l'atteinte des objectifs, le respect des cibles et la production de résultats. Les réformes des bailleurs de fonds résumées ci-haut ont réduit ostensiblement les critères de certitude, ce qui a permis aux soumissionnaires de proposer des plans de mise en œuvre qui incluent des cycles d'apprentissage et d'adaptation. Cependant, l'expérience des contractuels et des bénéficiaires de dons révèle que, dans la pratique, la tolérance des bailleurs de fonds pour les risques associés à l'incertitude est souvent plus faible que ce que l'approche systémique et la gestion adaptable exige.

Outre le fait d'indiquer ce qui sera fait, les propositions prennent en charge la manière dont le projet fonctionnera pour arriver aux objectifs souhaités et habiliter l'apprentissage et l'adaptation. Les structures et processus de gestion élaborés dans la proposition deviennent l'architecture organisationnelle qui soutient la mise en œuvre. Pour une approche d'apprentissage et d'adaptation couronnée de succès, cette architecture doit confronter la tension inhérente entre la responsabilité des sous-traitants en ce qui concerne les objectifs précisés par le bailleur et la souplesse de réagir pour faciliter l'adaptation et l'apprentissage.

Cependant, à mesure que davantage de demandes de soumissions commencent à incorporer les principes DDD et les approches PDIA, l'espace potentiel pour l'offre de propositions centrées sur l'apprentissage et l'adaptation s'accroît. Certains marchés de l'USAID commencent à fusionner la conception et la mise en œuvre en prévoyant une période de démarrage au cours de laquelle le cadrage initial des objectifs, des cibles et des résultats est revu et corrigé. Les marchés du DFID et du DFAT appliquent cette méthodologie de manière régulière depuis un certain temps.

<sup>‡</sup> Les personnes sondées à l'USAID pour l'étude de Brinkerhoff et Jacobstein sur l'approche systémique ont mentionnés ce point à plusieurs reprises.<sup>1</sup>

<sup>§</sup> Dans la terminologie du système de passation de marchés de l'USAID, les demandes de propositions (RFP) sont utilisées pour octroyer les marchés et les appels d'offres (RFA) sont utilisées pour les accords et les dons coopératifs.

L'expérience pratique suggère plusieurs caractéristiques de la structure et des processus de gestion susceptibles de soutenir de manière efficace l'apprentissage et l'adaptation. Les praticiens du développement, y compris RTI International, appliquent de plus en plus ces caractéristiques à leurs travaux financés par les bailleurs :<sup>18</sup>

- **Équipes de mise en œuvre intégrées.** Une gestion adaptable efficace prévoit des équipes qui combinent plusieurs disciplines et parcours de secteurs, des connaissances locales et internationales, ainsi qu'en matière de politique, et qui sont ouverts à l'expérimentation, à la prise de risques et à l'apprentissage. Le fait d'intégrer des acteurs locaux dans l'équipe permet d'incorporer des informations contextuelles sur la mise en œuvre, soutient la concentration sur les problèmes définis au niveau local et contribue au développement des capacités.
- **Collecte de données et systèmes de suivi, analyse et retour d'information en temps réel.** Les boucles de retour d'information sont essentielles à la capacité d'adaptation et d'apprentissage. Ces boucles exigent des processus souples et ouverts qui rendent possible une réaction lorsque les informations et l'analyse indiquent la nécessité de changements. L'expérience montre les avantages de l'implication de tout le personnel du projet et, dans certains cas, des bénéficiaires et des partenaires du pays, dans les processus et des outils de suivi, d'évaluation et d'apprentissage, tels que des séances de réflexion participatives (Encadré 4) et d'apprentissage stratégique (Encadré 5, section suivante).
- **Prise de décisions souple.** La gestion adaptable exige une prise de décisions sur le terrain capable de réagir rapidement aux conditions changeantes ou une expérimentation qui démontre quelles interventions sont plus efficaces que d'autres. Les responsables du projet doivent avoir suffisamment d'autorité déléguée pour que ces décisions soient prises.
- **Attention prêtée au côté « soft » de la gestion.** La prise de conscience de changements d'attitudes nécessaires à une gestion adaptable et à l'entretien de la confiance peut constituer un élément important du travail itératif et adaptable. Parmi les tâches de gestion incombant aux responsables des projets l'on compte la création et/ou l'expansion d'un espace autorisant et d'incitations professionnelles qui donnent aux acteurs la liberté et la confiance nécessaires pour prendre des risques, expérimenter et apprendre.<sup>4</sup> Les compétences de traitement sont essentielles pour naviguer et négocier les paysages politiques et bureaucratiques dans lesquels les projets de développement se déroulent.

### Encadré 4. Données des agriculteurs et apprentissage participatif au Sénégal

Le projet *Naatal Mbay* au Sénégal, sous l'initiative du gouvernement des États-Unis « Feed the Future » et mis en œuvre par RTI, cherche à améliorer la sécurité alimentaire, la nutrition et les débouchés économiques pour les familles de petits exploitants en développant des chaînes de valeur céréalières durables et réactives sur le plan commercial. Le système de suivi, évaluation et apprentissage se concentre sur la collecte de données participative pour encourager l'apprentissage et l'utilisation des données par les bénéficiaires locaux. Les exploitants agricoles sont formés à la collecte de données, aussi bien pour les rapports et la redevabilité du projet que pour les besoins de leur propre apprentissage de tous les aspects du cycle de production, y compris les pratiques de plantation et de récolte, l'entreposage, le marketing et la vente. Les exploitants agricoles organisent des séances d'apprentissage de groupe individuel, suivies d'une séance d'apprentissage annuelle au niveau régional.

Ces rencontres permettent aux exploitants de partager leurs données, de discuter entre pairs, d'évaluer leur performance en la comparant à celle de leurs pairs, de revoir leurs présomptions et de prendre des décisions sur les changements à apporter à leur cycle de production pour la saison suivante. Certains exploitants agricoles ont décidé de changer de variété de semence et d'autres ont modifié leur calendrier de récolte, sur la base de ces séances d'apprentissage. Le personnel du projet effectue le suivi de l'apprentissage des exploitants afin de documenter les adaptations agricoles réalisées et les impacts sur les chaînes de valeur, ainsi que de modifier les activités du projet pour soutenir les décisions des exploitants.

Un autre jalon du paysage de gestion adaptable est le plan de travail de projet annuel. Compte tenu du fait que les plans de travail sont des documents contraignants sur le plan juridique, les agents de sous-traitance sont des acteurs administratifs essentiels aux réformes décrites ci-haut. Leur autorité cerne les possibilités discrétionnaires d'apprentissage et ils ont le dernier mot en ce qui concerne les objectifs et la responsabilité pour les mesures de performance mesurables. L'USAID tout comme le DFID ont dialogué avec des agents de sous-traitance au sujet de la manière et de l'endroit où des mécanismes de sous-traitance peuvent s'aligner sur les principes de programmation et de gestion adaptables.

Les plans de travail annuels constituent souvent le mécanisme de gestion clé qui détermine l'espace d'autorisation pour les personnes chargées de la mise en œuvre au sein duquel l'expérimentation, l'adaptation et l'apprentissage peuvent avoir lieu. Le rôle de la confiance est sous-estimé dans la manière dont cet espace est utilisé. La dynamique est bidirectionnelle:

- Est-ce que les entités de mise en œuvre sont confiantes quant au fait que le bailleur de fonds n'imposera pas de pénalité en pratique sur les changements apportés aux plans et sur la reconnaissance que certaines choses ne se sont pas déroulées comme prévu (comme noté plus haut) ?

- Est-ce que le bailleur de fonds est confiant quant au fait que lorsque l'entité de mise en œuvre indique la nécessité d'une adaptation, les risques impliqués restent dans les limites de ce qui est acceptable pour le bailleur et que la motivation est basée sur l'atteinte des objectifs escomptés du bailleur et non une quelconque recherche d'avantages pour l'entité de mise en œuvre ?\*\*

Cependant, il est important de limiter la fréquence des mises à jour du plan de travail de manière à ce que le processus ne devienne pas trop laborieux. La section suivante explore davantage le rôle et l'utilisation du suivi, de l'évaluation et de l'apprentissage, ainsi que la fusion de la redevabilité et de l'adaptation.

### Intégration du suivi, de l'évaluation et l'apprentissage

La collecte de données et les flux d'informations motivent la gestion adaptable et l'apprentissage, ainsi un système de suivi, d'évaluation et d'apprentissage (MEL ; monitoring, evaluation and learning) bien conçu est clé. Bien que l'approche systémique et la tendance vers des décisions politiques basées sur les données aient souligné la dimension relative à l'apprentissage du système MEL, pour les praticiens du développement, l'usage principal des données du MEL consiste souvent à répondre aux critères de signalement auprès des superviseurs du bailleur de fonds (techniques ou financiers) pour les besoins de la redevabilité. En principe, les systèmes MEL doivent être en mesure de contribuer à l'atteinte des deux buts.

Cependant, comme nous l'avons précédemment mentionné, bien que les bailleurs de fonds soient susceptibles d'épouser le soutien à l'adaptation pour améliorer l'impact, les exigences de sous-traitance motivent des rapports qui favorisent les bilans de progrès relatifs aux cadres logiques, aux jalons et aux indicateurs des projets. En pratique, les systèmes MEL font face à une tension entre le fait d'encourager un apprentissage à double boucle nécessaire à la prise de décision adaptable et à l'évaluation de l'impact et le fait d'encourager un retour d'information à boucle unique qui réponde aux critères de responsabilité axés sur les contrats. La confrontation de cette tension exige la prise en charge des questions relatives à la confiance mentionnées ci-haut et le recadrage des buts de la reddition de compte au-delà des rapports de manière à inclure l'apprentissage et l'adaptation.<sup>17</sup>

---

\*\* Nous sommes reconnaissant envers David Jacobstein qui nous a indiqué la deuxième dynamique de confiance entre l'entité de mise en œuvre et le bailleur de fonds (communication personnelle). Les travaux sur la sous-traitance relationnelle sont pertinents ici. Ils explorent dans le détail les dimensions relatives à la confiance et à la crédibilité.<sup>19</sup>

Les orientations pratiques sur le MEL sont nombreuses et ne peuvent être résumées dans ce document. Pour d'autres lectures, veuillez consulter les outils et conseils MEL sur le site Web du « Development Lab » de l'USAID.<sup>20</sup> L'expérience de RTI International montre que les systèmes MEL sont plus susceptibles de promouvoir une gestion adaptable et l'apprentissage lorsqu'ils sont conçus avec les caractéristiques suivantes :

- **Concentration sur l'utilisation des informations.** La manière dont les données sont collectées, analysées et signalées détermine en grande partie si elles seront utilisées ou non. Un système MEL qui se concentre sur les informations dans un format convivial est essentiel. Il est important de compléter la collecte de données de routine par des méthodes permettant de saisir les informations sous-jacentes sur les questions, la justification ou le changement de comportement ou de système, tels que « Most Significant Change Stories » (histoires des changements les plus considérables), « Outcome Harvesting » (récoltes des extraits) ou « Social Network Analysis » (Analyse des réseaux sociaux).
- **Création de possibilités d'apprentissage périodiques.** Des séances régulières d'apprentissage structuré et non structuré doivent être organisées de manière à donner au personnel et aux partenaires la possibilité de partager les données et les preuves et d'en discuter. Elles peuvent être intégrées au modèle de Collaboration, d'apprentissage et d'adaptation pour les projets de l'USAID et/ou les exercices internes aux équipes projets. Les événements d'apprentissage structuré pourraient inclure des séances d'apprentissage et de réflexion, des examens après-action ou des discussions des résultats de l'AEP. L'apprentissage non structuré pourrait inclure des réunions impromptues, des examens individuels de l'analyse des données ou des visualisations de tableaux de bord.
- **Intégration de l'apprentissage et de la mise en œuvre.** Pour intégrer l'apprentissage dans la prise de décisions en gestion, l'expérience favorise l'intégration des deux. La gestion adaptable visant l'atteinte d'objectifs de développement dans des contextes complexes exige un lien entre l'adaptation et l'apprentissage, comme nous l'avons dit plus haut. L'Encadré 5 illustre la manière dont ces caractéristiques interagissent dans un système MEL qui encourage l'apprentissage et l'adaptation pour éclairer la stratégie de mise en œuvre d'un projet.

### Encadré 5. Apprentissage et adaptation stratégiques pour des résultats mesurables

Le programme de RTI, KSI (Initiative pour le Secteur des Connaissances) en Indonésie, financé par le DFAT de l'Australie, travaille à la promotion de politiques fondées sur des faits. Les modifications que le KSI a réalisées à la suite de l'apprentissage stratégique ont mené à une réforme de politiques considérable. Lors de l'octroi de dons à des universités et instituts de recherche locaux comme producteurs de connaissances, le personnel du KSI a pris connaissance d'obstacles d'ampleur qui sapent la capacité des universités à entrer en concurrence pour les recherches financées par l'État et a sollicité une étude impliquant les parties prenantes clés telles que le ministère de la Recherche, de la Technologie et de l'Enseignement supérieur.

Le rapport de l'étude collaborative inclut des recommandations sur les réformes des passations de marchés de manière à permettre aux universités d'entrer en concurrence pour obtenir des fonds publics. Le KSI a ensuite animé un groupe de travail sur les politiques rassemblant les universités pertinentes et les ministères qui conviennent pour rédiger des politiques de passation de marchés révisées qui ont été adoptées par l'État. De ce fait, un obstacle de longue date pour les universités a été éliminé et l'État a pu accéder librement à la totalité de l'expertise institutionnelle des meilleures universités d'Indonésie. Par exemple, le centre de santé publique de l'université Gadjah Mada a reçu un financement pour recueillir et synthétiser les contributions de 15 universités sur le suivi des services médicaux au niveau local pour améliorer le système sanitaire au niveau national.

### Conclusions

La programmation et la gestion adaptables ont regagné en popularité chez les bailleurs de fonds et leurs partenaires de mise en œuvre. Les expérimentations des bailleurs en matière de réformes politiques et opérationnelles ont ouvert un espace propice à l'adaptation et à l'apprentissage. La documentation et la discussion des expériences sont en hausse, contribuant ainsi à de meilleures connaissances sur l'adaptation pour apprendre et l'apprentissage pour s'adapter. Ces nouvelles politiques et pratiques restent en cours d'élaboration et ne sont pas encore généralisées dans le monde du développement international.

En conclusion, nous nous basons sur les expériences de RTI International pour signaler plusieurs défis en vue de faire des progrès dans le domaine de la programmation et la gestion adaptables. Ces expériences ne se limitent pas à nos projets, ce sont des questions auxquelles la plupart des entités de mise en œuvre font face.

- **Boucle unique ou double ?** Du côté des bailleurs de fonds, la plupart des progrès ont été réalisés par le biais de l'introduction de pratiques et de procédures qui rendent possibles des réponses adaptées à des contextes en évolution lors de la mise en œuvre de projets dont la conception contient des objectifs, des résultats et indicateurs précisés au

préalable. Comme nous l'avons noté plus haut, ces pratiques mettent l'accent sur un apprentissage à boucle unique, bien qu'elles emploient souvent la terminologie de l'apprentissage à double boucle. Les plans MEL et l'examen collaboratif des plans de travail et des portefeuilles intègrent des possibilités structurées de réflexion, d'apprentissage et d'adaptation à double boucle.

- **Résultats prédéterminés ou programmation véritablement adaptable ?** La théorie qui sous-tend le DDD, le TWP et la gestion adaptable suggère que des processus de conception ouverts offrent des avantages en termes de résultats pour le développement durable. Cependant, l'incertitude d'une conception entièrement adaptable crée des risques aussi bien pour les bailleurs que pour les entités chargées de la mise en œuvre. Les bailleurs de fonds ont tendance à justifier leurs programmes à leurs superviseurs en disant qu'ils produisent des résultats avec un niveau relativement élevé de certitude et un niveau relativement faible de risques. Les entités chargées de la mise en œuvre font face à des problèmes d'effectifs, de planification et de budgétisation lorsque tous les paramètres des projets sont soumis à une modification.
- **Résultats ou processus ?** Une question associée à l'incertitude et au risque est le fait qu'une grande partie de l'adaptation et de l'apprentissage est constituée de processus. Ils sont difficiles à quantifier et donc difficiles à mesurer. Ils ne se prêtent pas non plus à une caractérisation sous forme de résultats, ainsi, aux yeux des bailleurs et des responsables axés sur les résultats, ils peuvent manquer de crédibilité et d'acceptabilité.
- **Apprentissage peu onéreux ?** Les coûts associés à l'adaptation et à l'apprentissage continuent d'être sous-estimés. Des objectifs de recherche ambitieux sont élaborés pour soutenir l'apprentissage et étoffés dans les plans MEL mais les bailleurs de fonds rechignent à approuver les budgets nécessaires à leur mise en œuvre. On demande parfois aux entités chargées de la mise en œuvre d'intégrer la recherche et l'apprentissage au sein des budgets de projets existants.
- **Changements motivés par les bailleurs de fonds ou les projets ?** Les modifications et réorientations des projets en cours de mise en œuvre motivées par le bailleur de fonds constituent une autre source de frais. Il se peut qu'on demande aux projets d'inclure de nouvelles activités, de changer l'emplacement géographique des activités du programme, de modifier les priorités à mi-parcours, etc. Ce type d'adaptation réactive peut consommer les ressources du personnel du projet qui doit réviser à plusieurs reprises le plan de travail et rebudgétiser et peut détourner l'attention des opérations continues.

- **Où sont les acteurs des pays ?** Une grande partie du débat et des discussions au sujet de la programmation et de la gestion adaptables a lieu dans les couloirs des bureaux des agences de financement ou entre les bailleurs de fonds et les entités de mise en œuvre, aussi bien avec les sous-traitants qu'avec les bénéficiaires. Les acteurs des pays ont été en grande partie laissés pour compte, qu'il s'agisse des administrations publiques, de la société civile ou du secteur privé. Sans leur implication, sans leur acceptation et sans le développement de leurs capacités, la programmation et la gestion adaptables sont peu susceptibles de se répandre ou d'être pérennes. Il se peut que les entités de mise en œuvre des projets internationaux aient besoin de se concentrer sur l'aide qu'ils doivent apporter à leurs homologues dans le pays pour faire face aux mêmes types de contraintes des systèmes locaux en matière de souplesse et d'adaptation auxquelles ils font face avec les bailleurs de fonds.

Plusieurs des défis que nous identifions ici découlent de l'économie politique de l'aide étrangère et constituent des contraintes peu susceptibles de disparaître. Actuellement, les agences de financement font face à un environnement politique incertain en matière d'assistance au développement et lors des baisses de financements, la tentation est de retomber sur des stratégies axées sur les résultats qui promettent la certitude. Cependant, de notre point de vue en tant qu'entité de mise en œuvre qui travaille avec l'USAID, le DFID et le DFAT, nous voyons un intérêt et un engagement à la poursuite de la programmation et de la gestion adaptables dans bon nombre de projets du portefeuille de RTI International. Nous voyons de plus en plus de références aux principes DDD, PDIA, TWP, à l'approche systémique et à l'adaptation dans les passations de marchés des bailleurs.

Notre expérience et nos études suggèrent que la programmation et la gestion adaptables sont fort prometteuses pour arriver à des résultats durables tout en confrontant l'incertitude et la complexité inhérentes au développement international. Il sera important de continuer les expérimentations et l'apprentissage sur les politiques, les approches et les outils visant l'institutionnalisation de nouvelles manières de fournir une assistance au développement international. En outre, la documentation et le partage de ces apprentissages peuvent contribuer à montrer aux bailleurs de fonds, aux entités de mise en œuvre et aux partenaires dans les pays la manière dont la programmation et la gestion adaptables peuvent améliorer l'efficacité du développement.

## Références

1. Brinkerhoff DW, Jacobstein D. Systems thinking and institutional performance: retrospect and prospect on USAID policy and practice. International Development Group Working Paper 2015-02. Research Triangle Park (NC): RTI International; 2015 Apr. Available from: <https://www.rti.org/publication/systems-thinking-and-institutional-performance>
2. Rondinelli DA. Development projects as policy experiments: an adaptive approach to development administration. New York (NY): Methuen; 1983.
3. Brinkerhoff DW, Ingle M. Integrating blueprint and process: a structured flexibility approach to development management. *Public Adm Dev* 1989;9(5):487–503. <https://doi.org/10.1002/pad.4230090503>
4. Andrews M, Pritchett L, Woolcock M. Doing iterative and adaptive work. CID Working Paper No. 313. Cambridge (MA): Harvard University, Center for International Development; 2016 Jan. Available from: <https://bsc.cid.harvard.edu/publications/doing-iterative-and-adaptive-work>
5. Natsios A. The clash of the counter-bureaucracy and development [Essay]. Washington (DC): Center for Global Development; 2010 Jul [cited 2017 Nov 28]. Available from: <https://www.cgdev.org/content/publications/detail/1424271>
6. US Agency for International Development. Learning lab [Internet]; c2017 [cited 2017 Nov 28]. Available from: <https://usaidlearninglab.org/library/usaid-program-cycle-101>
7. US Agency for International Development. Local systems: a framework for supporting sustained development. Washington (DC): USAID; 2014 Apr [cited 2017 Nov 28]. Available from: <https://www.usaid.gov/policy/local-systems-framework>
8. UK Department for International Development. Drivers of change [Internet]; 2003 Nov [cited 2017 Nov 28]. Available from: [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dfid.gov.uk/contracts/files/ojec\\_5512\\_background.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dfid.gov.uk/contracts/files/ojec_5512_background.pdf)
9. UK Department for International Development. Smart rules: better programme delivery [Internet]; 2017 Oct 1 [cited 2017 Nov 28]. Available from: <https://www.gov.uk/government/publications/dfid-smart-rules-better-programme-delivery>
10. Cole W, Ladner D, Koenig M, Tyrrel L. Reflections on implementing politically informed, searching programs: lessons for aid practitioners and policy makers. Working Politically in Practice Series, Case Study No. 5. San Francisco (CA): Asia Foundation; 2016 Apr [cited 2017 Nov 28]. Available from: <https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2016/04/Reflections-onThree-Years-200416.pdf>
11. Thinking and Working Politically. Community of practice [Internet]. Available from: <https://twpcommunity.org/>

12. Wild L, Andrews M, Pett J, Dempster H. Doing development differently: who we are, what we're doing and what we're learning. ODI Politics & Governance; 2016 Dec [cited 2017 Nov 28]. Available from: <https://www.odi.org/publications/10662-doing-development-differently-who-we-are-what-were-doing-and-what-were-learning>
13. Argyris C, Schön D. Organizational learning: a theory of action perspective. Reading (MA): Addison-Wesley Publishing; 1978.
14. Fritz V, Kaiser K, Levy B. Problem-driven governance and political economy analysis: good practice framework. Washington (DC): World Bank; 2009 Sep. Available from: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16777>
15. Integra Government Services International. Lessons learned using USAID's applied political economy analysis framework. Washington (DC): USAID; 2016 Sep [cited 2017 Nov 28]. Available from: [https://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PA00MBFT.pdf](https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00MBFT.pdf)
16. Earl S, Carden F, Smutylo T. Outcome mapping: building learning and reflection into development programs. Ottawa (ON): International Development Research Centre; 2001. [cited 2017 Nov 30]. Available from <https://www.idrc.ca/en/book/outcome-mapping-building-learning-and-reflection-development-programs>
17. Valters C, Cummings C, Nixon H. Putting learning at the centre: adaptive development programming in practice. London (UK): Overseas Development Institute; 2016 Mar [cited 2017 Nov 30]. Available from: <https://www.odi.org/publications/10367-putting-learning-centre-adaptive-development-programming-practice>
18. Mercy Corps and International Rescue Committee. Adapting aid: lessons from six case studies. Edinburgh and London (UK): Mercy Corps and IRC; 2016 Jun. Available from: <https://www.mercycorps.org/research/adaptive-management-case-studies>
19. Gibbons R, Henderson R. Relational contracts and organizational capabilities. Organ Sci 2012;23(5):1350–64. Available from: [http://www.hbs.edu/faculty/Publication%20Files/Relational%20Contracts\\_0ced5289-d134-4fae-ab28-f9a6cb3d765f.pdf](http://www.hbs.edu/faculty/Publication%20Files/Relational%20Contracts_0ced5289-d134-4fae-ab28-f9a6cb3d765f.pdf) <https://doi.org/10.1287/orsc.1110.0715>
20. US Agency for International Development. Learning Lab CLA toolkit: M&E for learning [Internet]; c2017 [cited 2017 Nov 30]. Available from: <https://usaidlearninglab.org/node/14636>

---

### Des auteurs

**Derick W. Brinkerhoff**, titulaire d'un doctorat en gestion et politique sociale (EdD), est Chercheur Distingué (Distinguished Fellow) en gestion publique internationale à la Division Gouvernance et Développement Economique au sein du Groupe Développement International de RTI.

**Sarah Frazer**, titulaire d'un master, est spécialiste de suivi, évaluation et apprentissage au sein de la Division Gouvernance et Développement Economique du Groupe Développement International de RTI.

**Lisa McGregor**, titulaire d'un master ès arts et d'un master ès sciences, est spécialiste principale de gouvernance au sein de la Division Gouvernance et Développement Economique du Groupe Développement International de RTI.

### Remerciements

Les auteurs sont reconnaissants du soutien financier dont ils ont bénéficié par le biais d'un don de recherche et développement indépendant de RTI et du programme RTI Fellows. Nous remercions Amber Gove, Jana Hertz et Ken Smarzik, qui ont apporté leurs contributions à plusieurs des encadrés. Nous apprécions les commentaires utiles du réviseur de manuscrit anonyme. Les points de vue exprimés dans le présent ne représentent que ceux des auteurs.

---

Les Research Briefs et les Policy Briefs de RTI Press sont des essais savants sur les politiques, les méthodes ou d'autres sujets pertinents aux domaines de recherche ou d'orientation technique de RTI.

RTI International, 3040 East Cornwallis Road, PO Box 12194  
Research Triangle Park, NC 27709-2194 USA

+1.919.541.6000      [rtipress@rti.org](mailto:rtipress@rti.org)      [www.rti.org](http://www.rti.org)

©2018 RTI International. Tous droits réservés. RTI International est une marque déposée et un nom commercial de Research Triangle Institute. Le logo RTI est une marque déposée de Research Triangle Institute.



Cette œuvre est distribuée sous les termes d'une licence Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (CC BY-NC-ND), dont une copie est disponible à <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.fr>

---

[www.rti.org/rtipress](http://www.rti.org/rtipress)